

PŘÍMÁ VOLBA STAROSTŮ

Důvodem, proč se MV problematikou zabývá, je o úkol, uložený ministerstvu vládou ČR v podobě jednoho z programových cílů vlády, konkrétně cíle č. 07.33 - ***OTEVŘÍT DISKUZI O PŘÍMÉ VOLBĚ STAROSTŮ A O REFORMĚ SAMOSPRÁVY***. Tento název, především pak jeho druhá část, má nepochybně svůj význam, neboť, zakotvení přímé volby starostů do právního řádu ČR může být – a mnohými zastánci této cesty skutečně je – považováno za krok reformní, který by napomohl odstranění některých nedostatků ve fungování komunální veřejné správy. V tomto smyslu má pak tento příspěvek snad i své oprávněné místo v programu konference.

V rámci zadaného cíle vymezila vláda v základních bodech rovněž cestu, kterou by se MV mělo při plnění úkolu ubírat; jako forma realizace cíle byla totiž vládou určena ***srovnávací studie se zahraničními právními úpravami a politickým uspořádáním samospráv v rámci Evropské unie, jakož i rozbor platné právní úpravy obecního zřízení z hlediska možností jeho změn ve vztahu k potenciálnímu zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR, včetně analýzy finančních dopadů.***

Nebylo však možno pominout ani otázku, která se v souvislosti s daným cílem asi nezřetelněji nabízí, tj. otázku volebního systému, jakkoliv jde v tomto případě významnou měrou o problematiku politologickou. Dále pak – v intencích vládního zadání – otázku finančních dopadů a posléze i komparaci se zahraniční úpravou.

Přesto však **největší pozornost byla MV při zpracovávání analýzy věnována vztahu potenciální přímé volby k platné právní úpravě a tím i ke koncepci organizace komunální samosprávy, jak byla a doposud je nastavena.** K důvodům, proč se tím zásadním prismalem našich úvah staly právě potenciální dopady do obecního zřízení, lze uvést tolik, že přes nepochybný význam takových otázek, jako je volební systém či finanční dopady přímé volby, jsou tyto otázky **otázkami „následnými“**

Projekt je totiž chápán (a vládou založen) jako pokračující, děledobý, zahrnující několik fází a zpracovávaná analýza je také v tomto smyslu materiálem průběžným (výstupem první fáze), představujícím podklad pro následné rozhodování vlády. Je-li tomu nicméně takto a je-li z povahy věci rozhodnutí o zavedení či nezavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR otázkou politického rozhodnutí vlády, pak je zřejmé v první řadě je nutné **přenést se při tomto rozhodování přes první překážku – tou je otázka koncepční, otázka, zda přímá volba vůbec zapadá do celé koncepce komunální správy, resp. zda může tuto koncepci obohatit a posunout výš.**

Na tuto otázku nemůžeme však odpovědět rozbohem výhod a nevýhod toho či onoho volebního systému ani podrobnou analýzou finančních dopadů (nehledě k tomu, že ta bude v plné míře možná pouze ve vztahu ke zcela konkrétnímu řešení, které je na místě hledat až v případných dalších fázích projektu /dá-li vláda zelenou přímé volbě/, jejíž konkrétní naplnění bude posléze hledáno).

Pracovní metoda, která byla MV použita při koncipování analýzy, spočívala v zaměření se na argumenty zastánců přímé volby starostů, resp. jimi shledávané nedostatky stávajícího uspořádání, jež by měla odstranit mj. (v souhrnu s doprovodnými změnami) právě přímá volba. Jinak řečeno, **pokusili jsme se posoudit důvodnost těchto argumentů a od tohoto posouzení odvodit závěr analýzy.**

Co je třeba říct na úvod této části příspěvku a v čem je ostatně shody mezi četnými zastánci přímé volby a vládním zadáním, je **otázka rozsahu problematiky, která zdaleka překračuje pouhou vlastní přímou volbu**, ale významně zasahuje především do oblastí kompetencí, jimiž by měl být starosta vybaven, resp. vůbec do celé koncepce jeho právního postavení.

Rovněž u většiny konstruktivních kritiků současného uspořádání je ostatně zavedení přímé volby starosty jen součástí širší množiny navrhovaných změn, z nichž nejdůležitější (resp. 1 z nejdůležitějších) je posílení pozice starosty. Rovněž vládní zadání, navozující souvislost přímé volby s reformou samosprávy, nasvědčuje tomuto širšímu pojetí.

Podpůrně lze pak potřebu takového širšího pojetí (minimálně pro účely diskuze) dovodit i ze skutečnosti, že návrhy příslušných legislativních změn se v souvislosti s otázkou volby starostů již v minulosti zabývala Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR v rámci projednávání vládního návrhu zákona o obcích, resp. vládního návrhu zákona o volbách do zastupitelstev obcí. K oběma zákonům byly v průběhu legislativního procesu podány pozměňovací návrhy, které předpokládaly zavedení přímé volby starostů, aniž se však zabývaly touto problematikou v rozsahu přesahujícím samotnou otázku způsobu volby. Tyto pozměňovací návrhy nebyly parlamentem schváleny.

Konečně lze na podporu tohoto předpokladu uvést, že je-li jedním z argumentů pro zavedení přímé volby posílení autority starosty a zvýšení možností realizovat svůj volební program, je zřejmé, že **postavení přímo voleného starosty, vybaveného však stejnými pravomocemi, jimiž disponuje i dnes, by nedoznalo změn k lepšímu, ale - přinejmenším ve vztahu k občanům (voličům) - spíše naopak.** Takový starosta by byl totiž - navzdory zesíleným očekáváním občanů, kteří starostu zvolili - stěží schopen dostát těmto očekáváním, neboť platná právní úprava rozděluje výkonnou rozhodovací pravomoc v otázkách místní samosprávy mezi zastupitelstvo a radu obce.

Další významná okolnost, kterou nelze pominout, souvisí se skutečností, že **diskuzi o přímé volbě starostů je třeba promítnout i do nejvyšších pater hierarchie právního řádu, tzn. do roviny ústavně právní.** Jde tedy o otázku, zda by si zavedení přímé volby vyžádalo změnu Ústavy, resp. zda by tato změna byla přinejmenším vhodná. Závěr, k němuž jsme dospěli, dává na tuto otázku kladnou odpověď, alespoň mluvíme-li o té variantě přímé volby, která je doprovázena rovněž odpovídajícími změnami k postavení starosty a jeho kompetencích.

Mělo-li by totiž dojít k legislativní změně v právním postavení starosty, zejména ve smyslu přenesení řady výkonných rozhodovacích oprávnění na starostu, jak zastánci přímé volby často požadují, lze očekávat vznik **důvodných pochybností o souladu takové změny s Ústavou** nastaveným systémem uspořádání místní samosprávy, zakotvujícím vrcholné rozhodovací postavení zastupitelstva v otázkách samosprávy. Takové námitky lze podle názoru zpracovatele tohoto materiálu v případě zakotvení přímé volby starosty vybaveného silnými pravomocemi ze strany odborné veřejnosti očekávat se značnou pravděpodobností, a

to tím spíše, že takové kritické hlasy zaznívají již proti stávajícímu obecnímu zřízení. Předmětem kritiky je v tomto případě existence tzv. vyhrazených pravomocí rady obce, tzn. záležitostí svěřených radě obce s tím, že rozhodování o těchto záležitostech si nemůže vyhradit zastupitelstvo obce. Právě v této skutečnosti je některými autory spatřován rozpor s ústavní úpravou, zakotvující výsadní postavení zastupitelstva jako vrcholného orgánu obce. V případě silného starosty by byl tento problém ještě vážnější než v případě rady, která je volena zastupitelstvem z jeho členů, zatímco starosta by byl volen samostatně občany a byl by v tomto směru na zastupitelstvu nezávislý.

Jako zdroj inspirace může posloužit **Ústava SR**, vymezující postavení 2 obecních orgánů, tj. zastupitelstva a starosty, který je dle ústavy výkonným orgánem obce, zabezpečujícím její správu.

Domníváme se proto, že zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR, spojené s posílením pravomocí starosty a jeho „přeměnou“ na výkonný rozhodovací orgán obce, **by znamenalo významný koncepční zásah do stávajícího organizačního uspořádání územní samosprávy, který by měl najít svůj odraz i v ústavní úpravě.**

Nyní již ke **konkrétním výhradám a návrhům zastánců přímé volby, resp. postoji MV k těmto návrhům:**

- 1) Neznalost a nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů, potřeba širšího zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů v obci, zajištění jasné kontroly veřejnosti nad rozhodovací činností výkonných orgánů obce, resp. starosty**

Namítnout zde především lze, nakolik přímá volba těmto očekáváním může dostat. Starosta by nepochybně byl pod politickou kontrolou občanů, alespoň v tom smyslu, že by jimi mohl být v krajním případě odvolán; postačila by však takto koncipovaná politická odpovědnost a „následná kontrola“ v situaci, kdyby starosta byl výkonným orgánem obce, zodpovědným za správní rozhodování, rozhodování o majetkových dispozicích apod.?

V této souvislosti bylo v dosud zpracované podobě analýzy poukázáno na **veřejnost zasedání zastupitelstva jako významný nástroj průběžné kontroly rozhodovací činnosti** v obci ze strany veřejnosti, jehož význam vzrůstá např. právě v souvislosti s rozhodováním o významných majetkoprávních úkonech. **Je-li smyslem všech těchto úvah o přímé volbě mj. zapojit veřejnost a učinit veřejnou správu otevřenější, pak je vhodnější stávající koncepce, vymezující mj. práva občanů, jež lze uplatňovat na zasedání zastupitelstva,** s tím, že se lze bránit i soudně proti zásahům do těchto práv, než individuální neveřejné rozhodování monokratického orgánu.

Je-li pak otevřenost samosprávy zajištěna spíše při rozhodování kolektivního orgánu, jehož zasedání jsou veřejná, nabízí se spíše taková cesta dosažení cíle, spočívající v přehodnocení vzájemného vztahu mezi zastupitelstvem a radou a jejich pravomocemi, a nikoliv svěřit výkonné rozhodování starostovi. Rada je sice neveřejná, je však zastupitelstvu odpovědná a jí rozhodované věci lze nepochybně na zastupitelstvu „otevřít“ (i na základě podnětu veřejnosti); u starosty by to snad šlo taky, ale asi by toto „soukolí“ do sebe tolik nezapadalo (starosta by totiž byl na zastupitelstvu nezávislý).

S tím souvisí **riziko vzniku situací, kdy zastupitelstvo a starosta vzájemně nespolupracují.**

Tím se zároveň dostáváme k širšímu problému, jímž je **interní kontrola činnosti starosty**; interní kontrolní systém přitom představuje důležitou součást současné koncepce. **Chceme na tuto koncepci rezignovat (jen proto, že dosud v řadě obcí neplní svou předpokládanou roli) a koncentrovat „kontrolu“ pouze v rovině potenciálního odvolání starosty?**

Argument poukazující na neuspokojivý faktický stav (není to tak, jak by mělo), má svou váhu; dokonce jsem ochoten **připustit určitou logiku té argumentace**, která říká, že když současná koncepce (organizace založená na kolektivním otevřeném rozhodování) nefunguje v řadě případů, jak by měla, tak proč to nesvěřit jednomu orgánu, který bude ustaven i odvoláván občany, neboť když nic jiného, promítne se to pozitivně do takových momentů, jako jsou rychlost a efektivita rozhodování apod.

To je ale právě ta důležitá křižovatka, ona koncepční záležitost a volba směru, již musí nakonec určit vláda -otázka zní: **Chceme nasměrovat vedení obcí k manažerskému řízení se všemi potenciálními výhodami, které to přináší právě s ohledem na rychlost a efektivitu, přitom však rezignovat na tradice kolektivního demokratického rozhodování, anebo zůstaneme u těchto tradic a pokusíme se hledat řešení problémů jejich rámci ?**

- 2) **V menších obcích stejně už rozhoduje starosta, kandidátky sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění, voleni jsou konkrétní osoby**

Lze uvést stejnou námitku jako k předchozímu bodu – je koncepční argumentovat faktickým stavem (nemělo by se spíš hledat, co by mělo být a nikoliv přizpůsobovat změnu k tomu, co už je), navíc ve specifické situaci malých obcí? Přitom právě v malých obcích přece není takový problém v tom, že si občané ztotožňují vedení obce s postavou starosty, když starosta stejně v těchto obcích namísto rady rozhoduje.

Otázka přece zní, zda je vhodné svěřit starostovi obecně výkonnou rozhodovací pravomoc bez možnosti zásahů zastupitelstva – na to však námitka faktickým stavem odpověď nedává.

Opět připomínám, že smyslem přímé volby (v očích zastánců) je vyšší zapojení veřejnosti.

- 3) **Možnost účelového odvolávání starosty prostým rozhodnutím zastupitelstva**

Tento argument není v diskuzi o zavedení přímé volby na místě; ne že by nebyl pravdivý, ale **kde je záruka, že nebude účelově odvolán přímo volený starosta?** Záleží ovšem na úpravě konkrétního způsobu odvolávání starosty z funkce, již by musela být věnována patřičná pozornost (kvalifikovaný návrh na odvolání atd.), ale základní rovina zůstává stejná – lidové hlasování za odvolání starosty je přece projevem jeho politické odpovědnosti a je nasnadě, nakolik se občané při tomto rozhodování budou řídit hledisky politickými a nakolik případně zohlední objektivně způsobilost starosty zastávat svou funkci. Možnost dezinformace a zkreslování skutečnosti v kampani za odvolání starosty ze strany jeho odpůrců asi není úplně zanedbatelná.

- 4) **Učinit starostu osobně odpovědným za výkon veřejné moci v obci – často se navrhuje v takto široké podobě, zahrnující jak samostatnou, tak přenesenou působnost (a tak je to např. v SR), popř. v méně radikální podobě lze uvažovat o tomto řešení v mezích samosprávy**

Hlavním problémem zde by asi bylo zajištění dostatečné **odbornosti**, v každém případě musí na obci fungovat odborný aparát, pak je otázkou, nakolik by samotné formální svěřeni rozhodovací pravomoci starostovi bylo pozitivní změnou oproti současné situaci

Specifickým problémem by pak bylo v podmínkách ČR zasazení takového starosty do koncepce orgánů ČR. Už s ohledem na zmíněnou odbornost není podle MV na místě uvažovat o svěřeni výkonu přenesené působnosti starostovi, a to s ohledem na rozsah, význam i povahu tohoto rozhodování, přesahujícího hranice vlastních záležitostí, tj. samosprávy

O širokou agendu jde nicméně i v rámci samosprávy, navíc nelze pominout existenci velkého množství malých obcí v ČR, v nichž vykonává starosta funkci jako neuvolněný (tím se jedná dostáváme k otázce odbornosti a rovněž nákladů). Diferencovat rozsah pravomocí dle velikosti obce je ale rovněž problematické.

Proto je otázkou, zda samotným starostům, natož občanům jako adresátům veřejné správy, může prospět osobní odpovědnost za vydávaná rozhodnutí, na jejichž přípravě se v každém případě musí podílet administrativní aparát.

Kromě toho nelze odhlédnout od skutečnosti, že starosta je **politik** – a tento argument má svou váhu především, promítneme-li jej do představy, že by měl starosta rozhodovat i v rámci státní správy, kde by určujícími principy rozhodování měly být nestrannost, odbornost a věcná správnost; totéž platí nicméně i tam, kde je v rámci samosprávy svěřeno obcím rozhodovat o právech a povinnostech občanů.

V zájmu objektivit bych chtěl na druhou stranu říct, že všechny „protiargumenty“, které jsem zde uvedl, jsou stěžejní natolik průrazné, aby odvrátili zastánce přímé volby od jejich názorů; vůbec si nemyslím, že by snad tito zastánci nepředpokládali existenci rozsáhlého odborného aparátu, to je prostě objektivní nezbytnost. Těžiště argumentace tak nakonec zřejmě spočívá ve stanovení jasné individualizované osobní odpovědnosti – tím se však dostává k onomu základnímu problému, o němž se již zmínil, tzn. k otázce manažerského způsobu řízení obce.

To je ta zmíněná křižovatka (volba směru) a v tomto smyslu nelze argumentaci zastánců přímé volby vyvrátit žádnými argumenty formální logiky právě proto, že jde o otázku koncepce a úhlu pohledu.

Lze tedy skončit tam, kde tento příspěvek začal: při rozhodování o tom, zda uplatnit přímou volbu v ČR, půjde především o politické rozhodnutí. Chceme-li postavit do čela obce rozsáhlými pravomocemi vybaveného starostu – manažera, je zakotvení přímé volby jednou z možných cest. Chceme-li setrvat na dosavadním modelu, vycházejícím koneckonců z historických tradic i obecného principu kolektivního samosprávného rozhodování, zůstaňme a hledejme řešení problémů v rámci tohoto modelu.

Smyslem analýzy problematiky přímé volby starostů, prováděné Ministerstvem vnitra, proto není pokus o destrukci argumentů zastánců přímé volby. Tyto argumenty mají jistě svou váhu. Cílem bylo spíše poukázat na možné problémy, jež by mohly nastat při pokusech o zasazování navrhovaných modelů do obecního zřízení ČR. Je-li MV prozatím doporučováno ponechání stávajícího systému, je to prostě proto, že navrhovaná řešení nás spolehlivě nepřesvědčila o tom, že jsou schopna s vysokou mírou pravděpodobnosti odstranit dosavadní nešvary, když všem tvrzeným výhodám odpovídají při bližším zkoumání i určité nevýhody

(dokonce i to vícekrát zmiňované manažerské zefektivnění správy obce je věcí poněkud nejistou v situaci zablokování chodu obce v případě rozporů mezi zastupitelstvem a starostou).

Toto setkání je nicméně pro MV vítaným zdrojem veřejné diskuze, jež je požadována a jež – doufáme – bude probíhat. Věříme, že její plody napomohou obohatit materiál zpracovaný MV a zvýšit jeho kvalitu předtím, než bude předložen k rozhodnutí vládě ČR.